

Das Naturflächenbedarfsgesetz: Naturschutz für das 21. Jahrhundert

Abstract: Dieses Papier ist ein Vorschlag für die Inhalte eines Naturflächenbedarfsgesetzes als Antwort auf und begleitend zum Infrastruktur-Zukunftsgesetz. Der Schaffung einer Gebietskulisse für den Ausbau und die Sanierung von "grauer" Infrastruktur über bestehende Gesetze und deren Änderung durch das Infrastruktur-Zukunftsgesetz wird eine rechtlich gleichbedeutende Gebietskulisse für ein kohärentes Netzwerk essenzieller natürlicher Infrastruktur zur Seite gestellt. Planungs-, Förder-, und Ordnungsrecht erhält als Leitbild den Aufbau und die Entwicklung der natürlichen Infrastruktur, statt über kleinteilige Kompensationsmaßnahmen defensiv und in der Fläche bislang ineffektiv auf Eingriffe in die Natur zu reagieren.

FORDERUNGEN IN KÜRZE

- Rechtliche Gleichstellung der essenziellen natürlichen Infrastruktur mit der grauen Infrastruktur
- Gesetzliche Verankerung der Flächenkulisse natürliche Infrastruktur und eines überragenden öffentlichen Interesses an Schutz, Erhalt und Wiederherstellung dieser Flächen
- Bündelung und effektive Lenkung von Ersatzgeldzahlungen und Fördermaßnahmen
- Vereinfachung des Verfahrens der Eingriffsregelung und Differenzierung nach Gebietskulisse mit dem Ziel der Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung
- Trägersverfahren für Vorhaben, die der Wiederherstellung, Verbesserung oder Pflege von Naturschutzflächen dienen
- „Gelenknorm“ für mögliche neue Finanzierungsinstrumente wie Nature oder Carbon Credits
- Aufbau eines bundesweit einheitlichen, transparenten und allgemein öffentlich zugänglichen Naturflächenkatasters
- Rechtssicherheit, Klarheit und faire und langfristige Verträge für Landeigentümer und Landnutzer
- Erhalt städtischer Grünflächen
- Stärkung von Flächenagenturen, länderübergreifende Abstimmung und Übertragung von best practices
- Förderung innovativer und effizienter Methoden für Monitoring und Erfolgsdokumentation, beispielsweise Satellitenfernerkundung, Umwelt-DNA, Bioakustik, Nutzung von KI zur Auswertung, Einbindung von Citizen Science

1 ANLASS UND ZIEL

Im aktuellen Koalitionsabkommen 2025 ist als grobes Mandat aufgenommen:

„Wir erleichtern in einem Naturflächenbedarfsgesetz die Ausweisung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und die Vernetzung von Ausgleichsmaßnahmen (Biotopverbund). Bei Maßnahmen zum Klima- und Umweltschutz sowie zur Klimaanpassung wollen wir die Notwendigkeit des naturschutzrechtlichen Ausgleichs reduzieren. Wir stärken die kluge Flächennutzung durch Doppel- und Mehrfachnutzungen (produktions- und betriebsintegrierte Kompensation). Wir stärken die Flächennutzung (Schutz durch Nutzung) und verbessern so die naturschutzrechtliche Flächenkulisse, um internationale Verpflichtungen erfüllen zu können.“

Dieses Papier ist ein Vorschlag für die Inhalte eines Naturflächenbedarfsgesetzes, das als Artikelgesetz konzipiert ist und Änderungen am Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und Raumordnungsgesetz (ROG) vorsieht. Das Naturflächenbedarfsgesetz ist als Antwort auf und begleitend zum Infrastruktur-Zukunftsgesetz (IZG)¹ konzipiert und wäre in dieser Form geeignet die „internationalen Verpflichtungen“ – konkret aus den Entscheidungen der Vertragsstaatenkonferenz zur Biodiversitätskonvention zu „erfüllen“. Der Vorschlag ist eine Neuausrichtung des flächenbezogenen deutschen Naturschutzrechts:

Der Schaffung einer Gebietskulisse für den Ausbau und die Sanierung von „grauer“ Infrastruktur über bestehende Gesetze und deren Änderung durch das Infrastruktur-Zukunftsgesetz wird eine Gebietskulisse für ein kohärentes Netzwerk essenzieller natürlicher Infrastruktur zur Seite gestellt. Sie werden rechtlich als gleichbedeutend eingestuft. **Der Aufbau, die Aufwertung und der Erhalt der essenziellen natürlichen Infrastruktur wird zum zentralen Fokus der deutschen Naturschutzpolitik.** Planungs-, Förder-, und Ordnungsrecht erhält als Leitbild den Aufbau und die Entwicklung der natürlichen Infrastruktur, statt über kleinteilige Kompensationsmaßnahmen defensiv und in der Fläche bislang ineffektiv auf Eingriffe in die Natur zu reagieren. Das Gesetz stellt damit auch die Weichen für die Mobilisierung von privatem Kapital zu Zwecken des Natur- und Biodiversitätsschutzes.

2 HINTERGRUND

Im Namen der **Planungsbeschleunigung** wurden bis 2021 vier und bis 2024 22 Beschleunigungsgesetze allein auf Bundesebene erlassen. Häufig sollten diese Gesetze dem Ausbau der erneuerbaren Energien und der dazugehörigen Infrastruktur und damit dem Klimaschutz dienen, beispielsweise das WindSeeG oder das WindBG: Sie dienen teilweise auch der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben (RED-RL). Zugleich werden jedoch Klimaschutz- und Biodiversitätsschutz gegeneinander ausgespielt, obwohl längst wissenschaftlicher Konsens darüber besteht, dass sie Hand in Hand gehen müssen. Flächen- und Nutzungskonflikte werden einseitig zur Erreichung der Ausbauziele gelöst. Naturschutz und Klimaschutz und die damit verbundenen Prüfanforderungen werden als lästige Hürde dargestellt, die es aus dem Weg zu räumen gilt. Besonders absurd wird dieses Narrativ dann, wenn es (wie seit den 1990er Jahren stetig argumentiert) nicht nur um den notwendigen Ausbau

¹¹ https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Anlage/K/presse/entwurf-infrastruktur-zukunftsgesetz.pdf?__blob=publicationFile

klimaschützender Infrastruktur geht, sondern um klimaschädigende Vorhaben wie den Bau und Ausbau von Straßen oder fossile Energieinfrastrukturen.

Dies wird deutlich in dem im Dezember 2025 vorgelegten **Entwurf für ein „Infrastruktur-Zukunftsgesetz“**² (IZG): Der Entwurf enthält zahlreiche Vorschläge, die zu einer wesentlichen Absenkung von Umwelt- und Naturschutzstandards führen sollen. Unter anderem ist vorgesehen, für jegliche Unterhaltungsmaßnahmen von Verkehrsinfrastruktur die Geltung der Eingriffsregelung nach §§ 14 ff. BNatSchG auszuschließen: außerdem soll es eine Privilegierung von Straßenbauvorhaben im Rahmen der Eingriffsregelung geben, weg vom eingriffsnahen Ausgleich. Durch die geplanten Änderungen des Bundesnaturschutzgesetzes verabschiedet sich der Entwurf vom Grundsatz der Naturalkompensation im Naturschutzrecht. Geld gegen Eingriff, das ist die Richtschnur, keine „Fläche gegen Fläche“. Es wäre unverantwortlich, ohne eine gleichzeitige und gleichwertige Anpassung der entsprechenden rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen über ein **Naturflächenbedarfsgesetz** die bisherige Praxis der Eingriffsregelung aufzugeben. Die Natur verliert dadurch ihr „Trägerverfahren“ und die Möglichkeit des Flächenzugriffs durch Planfeststellungsbeschlüsse. Es ist zu erwarten, dass mit dem sofortigen Inkrafttreten einer entsprechenden Regelung die Eingriffe in die Natur stark zunehmen, ohne dass sie entsprechend kompensiert werden. Eine reine Ersatzgeldzahlung, ohne die notwendigen Verfahren, Strukturen und Qualitätskriterien zu ihrer Verwendung, gewährleistet keine Kompensation von Naturzerstörung, geschweige denn die dringend notwendige Aufwertung der natürlichen Infrastruktur³ in Deutschland. Mit der weiteren Schwächung der Realkompensation im IZG ohne die gleichzeitige Verankerung und Ausgestaltung eines neuen Mechanismus zum Schutz der natürlichen Infrastruktur in einem Naturflächenbedarfsgesetz und sogar unter vollkommener Ausnahme von Unterhaltungsmaßnahmen⁴ wird daher deren fortschreitende und irreversible Schädigung bewusst in Kauf genommen und befördert.

Dabei ist klarzustellen: Diese Analyse gilt trotz Inkrafttreten der **Wiederherstellungsverordnung**⁵ (WHV), denn diese enthält keine neuen Instrumente für Umsetzung in von Maßnahmen, Finanzierung oder Flächenzugriff. Wenn überhaupt müssten diese erst im Zuge der nationalen Umsetzung, insbesondere im Hinblick auf den nationalen Wiederherstellungsplan, geschaffen werden. Die WHV ändert auch nichts an der Tatsache, dass insbesondere Land- und Forstwirte vor allem Negatives mit Naturschutzauflagen verbinden, anstatt die Änderung der Landnutzung auch als wirtschaftliche Chance zu begreifen. Die Verankerung des „überragenden öffentlichen Interesses“ für zahlreiche Infrastrukturvorhaben unter anderem im IZG einschließlich des Neubaus von Autobahnen und Raststätten, soll die Durchsetzungsfähigkeit dieser Projekte gegenüber entgegenstehenden Belangen erhöhen und Natur- und Klimaschutzbelange weiter schwächen. Die inzwischen **inflationäre Nutzung des „überragenden öffentlichen Interesses“**

² Für die Zwecke dieses Papiers gehen wir davon aus, dass das Infrastruktur-Zukunftsgesetz in der aktuellen oder jedenfalls einer inhaltlich sehr ähnlichen Form in Kraft treten wird.

³ Für die Definition der grünen Infrastruktur folgen wir in diesem Papier der im [Bundeskonzzept Grüne Infrastruktur](#) verwendeten Definition, die auf eine Mitteilung der EU-Kommission zurückgeht: „Unter grüner Infrastruktur ist ein strategisch geplantes Netzwerk natürlicher und naturnaher Flächen mit unterschiedlichen Umweltmerkmalen zu verstehen, das mit Blick auf die Bereitstellung eines breiten Spektrums an Ökosystemdienstleistungen angelegt und dementsprechend bewirtschaftet wird. Es umfasst terrestrische und aquatische Ökosysteme sowie andere physische Elemente in Land- (einschließlich Küsten-) und Meeresgebieten. Grüne Infrastruktur befindet sich im terrestrischen Bereich sowohl in urbanen als auch in ländlichen Räumen.“ Die auch als „blaue“ Infrastruktur bezeichneten aquatischen Ökosysteme sind hiervon also ebenfalls umfasst.

⁴ „Regelmäßige Unterhaltungsmaßnahmen“ sollen nicht als Eingriff gelten. Diese sind aber faktisch extrem schädlich für Ökosysteme, wie etwa im Falle von Unterhaltungsbaggerungen in Bundeswasserstraßen.

⁵ [Verordnung \(EU\) 2024/1991 über die Wiederherstellung der Natur](#).

und der Feststellung, dass bestimmte Vorhaben sogar „der öffentlichen Sicherheit dienen“ (obwohl sie vermutlich nicht im Haushaltsplan des Bundesverteidigungsministeriums aufgenommen werden) stellt die dem EU-Naturschutzrecht zu Grunde liegende Balance auf den Kopf, und ist zudem verfassungsrechtlich problematisch. Ursprünglich war das „überragende öffentliche Interesse“ eine Reaktion der EU-Mitgliedstaaten auf die vergleichsweise strengen Vorgaben der EU-Vogelschutz⁶ und FFH-Richtlinie⁷ und sollte Ausnahmen für bestimmte Pläne und Projekte mit potenziellen Auswirkungen auf Natura 2000-Gebiete ermöglichen. Inzwischen ist es jedoch auch seitens der EU auf nahezu alle Projekte im Zusammenhang mit dem Ausbau erneuerbarer Energien übertragen und, wie das IZG zeigt, national inzwischen auf nahezu alle Arten von Infrastrukturprojekten. **Außen vor bleibt nur eine Infrastruktur: Die für jegliches menschliches Überleben und jede Wirtschaftstätigkeit essenzielle natürliche Infrastruktur.**

Die Figur des „überragenden öffentlichen Interesses“ ist inzwischen allein wegen Redundanz problematisch. Solange der europäische und nationale Gesetzgeber aber am überragenden öffentlichen Interesse für Projekte der grauen Infrastruktur festhalten, muss ein ebensolches Interesse an Sicherung, Erhalt und Verbesserung bestimmter natürlicher Infrastruktur geregelt werden. **Der Zustand der europäischen Natur und auch der Ökosysteme in Deutschland ist alarmierend schlecht:** Über die Hälfte der Lebensraumtypen in Deutschland als „Indikator“ für eine stabile Natur befinden sich in einem ungünstigen Zustand.⁸ Seit 2017 sind die deutschen Wälder durch den Verlust an lebender Biomasse von einer Kohlenstoffs Senke zu einer Kohlenstoffquelle geworden.⁹ Wassermangel entfaltet sich zunehmend als Problem für Wirtschaft, Landwirtschaft und Verbraucher. Und: Bisher erreichen nur 9 % der Oberflächengewässer den von der EU-Wasserrahmenrichtlinie verlangten guten ökologischen Zustand.¹⁰ Diese Zahlen veranschaulichen deutlich, **dass die bestehenden Instrumente des Naturschutzrechts, insbesondere auch die immer weiter ausgehöhlte Eingriffsregelung, nicht ausreichen**, um die natürliche Infrastruktur und damit letztlich auch Wirtschaft und Verbraucher in Deutschland langfristig zu schützen und zu erhalten, und die notwendige Resilienz zu bieten, die es in Zeiten des Klimawandels braucht.

Man kann das unbequem finden, die ersatzlose Beseitigung von deutscher Eingriffsregelung und regelhafte Ausnahmen vom Naturschutzrecht der EU scheiden aber als Antwort auf die existenzielle Biodiversitätskrise schlicht aus. Sie sind daher auch nicht politisch begründbar. Die WVO enthält ebenfalls keine Antwort (angenommen, sie gilt weiter in der jetzigen Fassung), da es ihr an Finanzierung und Umsetzungsinstrumenten mangelt.

3 FLÄCHENKULISSE

Das Naturflächenbedarfsgesetz muss die strategische Sicherung und qualitative Entwicklung der natürlichen Infrastruktur ermöglichen, indem es Ersatzgeldzahlungen sowie Fördermaßnahmen bündelt und in eine kohärente Naturflächenkulisse lenkt. Dies erfolgt durch die planerische Ausweisung und langfristige Sicherung folgender Flächen gemäß Bundeskonzept Grüne Infrastruktur¹¹ und zwar zum Stand des Inkrafttretens des Gesetzes:

⁶ Richtlinie 2009/147/EG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten.

⁷ Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

⁸ Vgl. Wirth/Bruelheide/Farwig/Marx/Settele (Hrsg.), [Faktencheck Artenvielfalt](#).

⁹ Vgl. BMLEH, [Ergebnisse der Waldzustandserhebung 2024](#).

¹⁰ UBA, [Die Wasserrahmenrichtlinie – Gewässer in Deutschland 2021](#).

¹¹ Siehe Kartendarstellung auf S. 31 des [Bundeskonzepts Grüne Infrastruktur](#).

- terrestrische und fließgewässerbezogene Natura 2000-Gebiete¹²,
- Ramsar-Gebiete,
- Naturschutzgebiete,
- Nationale Naturmonumente,
- Biosphärenreservate (Kern- und Pflegezonen),
- Fördergebiete (ehemals Kerngebiete) der Naturschutzgroßprojekte,
- Flächen für den Biotopverbund mit länderübergreifender Bedeutung (Offenland und Wald),
- Kernräume der Lebensraumnetze (Trocken-, Feucht-, und Waldlebensräume),
- national bedeutsame Achsen / Korridore im Biotopverbund.
- Flächen des Nationalen Naturerbes
- intakte und renaturierungsfähige Moore und Feuchtgebiete (soweit nicht bereits über die obengenannten abgedeckt)
- Altauen und rezente Auen an Flüssen (soweit nicht bereits über die obengenannten abgedeckt)

Sofern Anpassungen erforderlich sind, weil das Bundeskonzept Grüne Infrastruktur den Stand von März 2017 hat, sind diese möglich, solange keine flächenmäßige Verschlechterung damit einhergeht. Dies sollte gesetzgeberisch ausgelagert werden in einen Anhang, der regelmäßig durch Verordnung aktualisiert wird und sich in einer Karte niederschlägt. Die Länder können im Wege der Verordnungsänderung Gebiete austauschen, solange keine Verschlechterung erfolgt. Dies kann etwa sinnvoll sein, um Nationalparke oder andere Schutzgebiete effektiver auch mit Pufferzonen zu schützen. Die Flächenkulisse gilt auch ohne die Verordnung als festgelegt. Die Konkretisierung dient lediglich der Bestimmtheit und ist sinnvoll für die digitale Umsetzung etwa im Rahmen des Naturflächenkatasters.

Die Festlegung der Kulisse würde zudem ein **nationales Umsetzungsproblem** beseitigen: In Umsetzung der Erneuerbare Energien Richtlinie (RED III-RL)¹³ wurde bereits eine Gebietskulisse für die Errichtung von Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen und die damit zusammenhängende Infrastruktur wie Netz- und Speichereinrichtungen einschließlich Wärmespeichern (Art. 15b ff RED-RL) entwickelt. Art. 15c Abs. 1 Buchstabe a) Unterpunkt ii) und ii) RED-RL sieht bereits die Berücksichtigung folgender Aspekte bei der Auswahl der Beschleunigungsgebiete vor:

- Ausschluss von Natura-2000-Gebieten
- Ausschluss von Gebieten, die im Rahmen nationaler Programme zum Schutz der Natur und der biologischen Vielfalt ausgewiesen sind
- Ausschluss von Hauptvogelzugrouten und Meeressäuger-Hauptzugrouten
- Ausschluss von anderen Gebieten, die auf der Grundlage von Sensibilitätskarten ermittelt wurden
- Nutzung aller geeigneten und verhältnismäßigen Instrumente und Datensätze, z. B. Sensibilitätskarten für Wildtiere, um die Gebiete zu ermitteln, in denen keine erheblichen Umweltauswirkungen durch Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen zu erwarten wären
- Ziel der Entwicklung eines kohärenten Natura-2000-Netzes.

Faktisch stehen einander also bereits **auf Grundlage von EU-Recht zwei Gebietskulissen** gegenüber, die einander nicht überlappen (sollen): 1) eine Gebietskulisse für den Ausbau

¹² Die Kulisse auf Nord- und Ostsee wird bereits gesichert über die Meeresraumordnung und die Fachplanung gemäß dem Windenergie auf See Gesetz.

¹³ [Richtlinie \(EU\) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen](#).

erneuerbarer Energien und 2) eine Gebietskulisse für den Naturschutz. Die langfristige Sicherung und Entwicklung der Gebiete der natürlichen Infrastruktur aus dem Bundeskonzept ist also ein logischer nächster Schritt. Das IZG sieht mit dem Ziel der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für Projekte der grauen Infrastruktur faktisch den weitgehenden Wegfall der standortnahen Eingriffskompensation im Kontext des Ausbaus und der Unterhaltung grauer Infrastruktur vor. Damit dies nicht der bereits im EU-Recht angelegten Schaffung von zwei Gebietskulissen und der Erfüllung internationaler, europäischer und nationaler Naturschutzziele zuwiderläuft, müssen zugleich mit dem Naturflächenbedarfsgesetz auch auf nationaler Ebene die Voraussetzungen für die langfristige Erhaltung der natürlichen Infrastruktur geschaffen werden.

Das bedeutet: Innerhalb der oben beschriebenen Gebietskulisse der natürlichen Infrastruktur müssen Naturschutzinteressen Vorrang haben und durch ein überragendes öffentliches Interesse gestärkt werden, um „Waffengleichheit“ herzustellen. Zusätzlich dient die gesetzliche Verankerung dieser Flächenkulisse der Rechtfertigung gegenüber Dritten bei erforderlichen Bewirtschaftungseinschränkungen oder Enteignungen, und gibt neuen Instrumenten wie Emissionshandel, Nature Credits oder Investitionen in „Nature Assets“ eine klare Gebietskulisse für erste Marktentwicklungen. Innerhalb der Gebietskulisse der natürlichen Infrastruktur sind Eingriffe, die mit erheblicher¹⁴ zusätzlicher Flächeninanspruchnahme einhergehen **grundsätzlich nicht mehr möglich**. Eingriffe im Zuge von Vorhaben, die der Daseinsvorsorge dienen, können jedoch auch bei erheblicher zusätzlicher Flächeninanspruchnahme durchgeführt werden, sofern sie durch die Bereitstellung von Ersatzflächen, die vergleichbare ökologische Funktionen erfüllen und sinnvoller Bestandteil der Flächenkulisse der natürlichen Infrastruktur werden können, kompensiert werden, wobei ein Faktor 1,3 anzusetzen ist (30 % „Überkompensation“, bezogen auf die Fläche). Eingriffe ohne oder mit geringfügiger zusätzlicher Flächeninanspruchnahme und indirekte Beeinträchtigungen sind durch zweckgebundene Ersatzgeldzahlungen zugunsten des Erhalts und der Verbesserung der Flächen der natürlichen Infrastruktur zu kompensieren. Das erscheint vor allem für Schienen- und Straßeninfrastruktur unausweichlich. Maßnahmen, die der Erhaltung, Wiederherstellung oder Verbesserung der natürlichen Infrastruktur dienen, gelten nicht als Eingriff.

Verbindung zum Artenschutzrecht: Die Sicherung, der Erhalt und die Verbesserung der Flächenkulisse der natürlichen Infrastruktur dient selbstverständlich auch dem Artenschutz. FFH-, Vogelschutz- und andere Schutzgebiete, die zum Schutz bestimmter Arten eingerichtet wurden, sind Teil der Kulisse. Insbesondere wandernde Arten profitieren von der Sicherung und Verbesserung des Biotopverbunds, dieser dient aber auch dem Erhalt der genetischen Vielfalt und der Anpassung an unvermeidbare Auswirkungen des Klimawandels. Selbstverständlich können und sollen innerhalb der Flächenkulisse auch Artenhilfsprogramme durchgeführt werden.

Eine Option könnte dabei auch sein, Zahlungen nach § 45 d Abs. 2 BNatSchG mit den flächenbezogenen Ersatzgeldzahlungen (siehe unten) zusammenzuführen, um im Sinne des Koalitionsvertrags größer angelegte und effektivere Projekte zur Lebensraumsicherung für bestimmte Arten durchführen zu können. Die Mittel nach § 45d BNatSchG müssen artenspezifisch ausgerichtet bleiben, und dienen nicht allein dem Naturschutz.

¹⁴ Eine Möglichkeit für geringfügige Eingriffe muss gegeben sein, es kann nicht gewollt sein, dass eine Gemeinde z.B. keine neue Bushaltestelle an einer Landstraße, die durch ein FFH-Gebiet führt, anlegen kann.

4 INSTRUMENTE UND STRUKTUREN

4.1 Gesetzliche Verankerung und Sicherung der Flächenkulisse für die natürliche Infrastruktur

- In § 7 BNatSchG wird eine **Begriffsbestimmung des Begriffs natürliche Infrastruktur** in Anlehnung an die Definition aus dem Bundeskonzept Grüne Infrastruktur aufgenommen.
- Die Sicherung, der Erhalt und die Verbesserung der oben beschriebenen Flächenkulisse der essenziellen natürlichen Infrastruktur wird **als allgemeiner, abweichungsfester Grundsatz** im Sinne von Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG im BNatSchG festgeschrieben und als **im überragenden öffentlichen Interesse** definiert. Das überragende öffentliche Interesse ist dabei ausdrücklich nicht auf Sondervermögen oder die Bundesebene beschränkt.
- Es wird eine Verordnungsermächtigung aufgenommen, als Option um die Gebietskulisse mit Zustimmung des Bundesrats zusätzlich flächenscharf zu regeln (Maßstab: Flächenentwicklungsplan Ostsee /Nordsee).
- Aufnahme einer Regelung zum **Erhalt städtischer Grünflächen** (soweit sie nicht Bestandteil der Flächenkulisse der natürlichen Infrastruktur sind): Es ist sicherzustellen, dass kein Nettoverlust an der Gesamtfläche städtischer Grünflächen und städtischer Baumüberschirmung gegenüber 2024 zu verzeichnen ist. Ab 1. Januar 2031 muss ein steigender Trend in Bezug auf die Gesamtfläche städtischer Grünflächen erreicht werden, bis ein zufriedenstellendes Niveau erreicht ist. Hiermit erfüllt der Bund gleichzeitig eine verfassungsrechtlichen Schutzpflicht im Hinblick auf die Anpassung an den Klimawandel.
- Die Länder werden durch Nachschärfung von § 13 Abs. 5 Nr. 2 ROG verpflichtet, die Flächen der natürlichen Infrastruktur (soweit nicht bereits erfolgt) in ihre **Raumordnungspläne** als gekoppelte Vorbehalts – und Vorrangflächen aufzunehmen. Soweit erforderlich wird eine neue raumordnerische Kategorie ins ROG eingefügt.
- Durch entsprechende Regelung im BNatSchG werden die Voraussetzungen geschaffen für ein bundesweit einheitlich zu füllendes und zu pflegendes transparent und allgemein öffentlich zugängliches **Naturflächenkataster**¹⁵. Außerdem werden die Voraussetzungen für die Nutzung innovativer und effizienter Methoden für **Monitoring und Erfolgsdokumentation** geschaffen, beispielsweise Satellitenfernerkundung, Umwelt-DNA, Bioakustik, Nutzung von KI zur Auswertung, Einbindung von Citizen Science. Die Zuständigkeit liegt beim Bundesamt für Naturschutz.
- Als „Gelenk“ für mögliche neue Finanzierungsinstrumente wie Nature oder Carbon Credits soll das Kataster wie ein „Grundbuch“ für die Flächen eine Seite enthalten, auf der (auch vertragliche) Rechte Dritter oder Verbesserungen über die Zeit (Verbesserungserfolg) eingetragen werden können.
- Die Länder und der Bund (soweit anwendbar) werden durch eine abweichungsfeste bundesrechtliche Regelung verpflichtet, für die Teilgebiete der natürlichen Infrastruktur innerhalb ihres eigenen Verantwortungsbereichs **verbindliche Bewirtschaftungs- und Entwicklungspläne aufzustellen**, regelmäßig zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen. Die Bewirtschaftungs- und Entwicklungspläne sind bewährte Instrumente der

¹⁵ Auf EU-Ebene ist das faktisch schon eingeführt, es ist also nur konsequent, national die Voraussetzungen dafür zu schaffen.

Naturschutzverwaltung und jedenfalls für Natura 2000-Gebiete zur Erreichung der europarechtlich festgeschriebenen Ziele in der Regel erforderlich. Effektive Bewirtschaftungs- und Entwicklungspläne müssen mindestens die folgenden Angaben enthalten:

- Beschreibung des Ist-Zustands des Gebiets zum Zeitpunkt der Planaufstellung: Grenzen, ökologische Gegebenheiten, Arteninventar, naturschutzfachliche Wertigkeit, bestehende Beeinträchtigungen und Verbesserungsbedarfe und -potentiale, sowie Eigentümerstruktur
 - Beschreibung der Erhaltungs- und Entwicklungsziele für das Gebiet und des Zeithorizonts, innerhalb dessen sie erreicht werden sollen,
 - Beschreibung von Maßnahmen (mögliche „Vorhaben“), die notwendig oder geeignet sind, die Erhaltungs- und Entwicklungsziele zu erreichen (Positivliste),
 - Beschreibung von Aktivitäten, die geeignet sind, die Erreichung der Erhaltungs- und Entwicklungsziele des Gebiets zu gefährden (Negativliste),
 - Beschreibung der Monitoringmaßnahmen, die erforderlich sind, um den Erfolg der Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen zu überwachen,
 - Zuständigkeiten innerhalb des Gebiets, Modalitäten für die Übertragung von Aufgaben and Dritte,
 - Zeithorizont und Verfahren zur Überprüfung und Anpassung des Plans.
- Verfahren: Die Bundesländer werden im BNatSchG aufgefordert, konkrete landesrechtliche Verfahren und Zuständigkeiten für die Umsetzung von Maßnahmen nach diesem Gesetz zu regeln. Solange das nicht erfolgt ist, und auch vor Aufstellung der Pläne nach Landesrecht gilt eine **Übergangsklausel** im BNatSchG: Maßnahmen, die der Sicherung und Verbesserung des Naturzustands innerhalb der Flächenkulisse dienen, können analog dem Plangenehmigungs- und Planfeststellungsverfahren nach WHG und den Ländergesetzen beantragt werden von nach Landesrecht zuständigen oder beauftragten Behörden und Agenturen des Privatrechts sowie Verbänden nach dem WVG. Damit wird gesichert, dass auch ohne weitere Planungen „Vorhaben“ der natürlichen Infrastruktur umgesetzt werden können, wenn finanzielle Mittel vorhanden sind und erfahrene Akteure dies für sinnvoll halten. Dies ist wichtig, weil durch die erhebliche Schwächung der Eingriffsregelung im IZG der Zugriff auf Flächen für Naturschutzzwecke erschwert wird. Solche Maßnahmen werden häufig auch mit bisher schon wasserrechtlich relevanten physischen Projekten überlappen (Bsp. Wiedervernässung von Mooren), weswegen sich das WHG anbietet. Das Verfahren nach WHG ermöglicht als letztes Mittel auch eine Enteignung oder dauerhafte Belastung von Flächen.
- § 68 BNatSchG wird **zusätzlich** erweitert, so dass Naturschutzbehörden innerhalb der Flächenkulisse der natürlichen Infrastruktur leichter **eigentumsbeschränkende Bewirtschaftungsauflagen verhängen können**, um notwendige Maßnahmen zum Erhalt und zur Verbesserung der natürlichen Infrastruktur durchzuführen, und die „kluge doppelte Verwendung“ von Flächen im Sinne des Koalitionsvertrags zu ermöglichen. Das BNatSchG enthält dort zudem die Verpflichtung, davon Gebrauch zu machen, wenn der Bewirtschaftungsplan nach Landesrecht es erforderlich macht. Dies wird als abweichungsfester allgemeiner Grundsatz im Sinne von Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG formuliert. Die Leistung von angemessenen Entschädigungszahlungen an die Flächeneigentümer und -nutzer ist bereits in den Landesgesetzen vorhanden, muss aber gegebenenfalls noch angepasst werden. Außerhalb der Flächenkulisse der natürlichen

Infrastruktur sollen eigentumsbeschränkende Maßnahmen und Enteignungen zugunsten des Naturschutzes im Gegenzug ausgeschlossen werden.

- Für **Gewässer**, die jedenfalls teilweise auch Bestandteil der Flächenkulisse der natürlichen Infrastruktur sind, werden, soweit erforderlich, analoge Anpassungen im WHG vorgenommen.

4.2 Anpassung der Eingriffsregelung und Differenzierung nach Flächenkulisse (Änderungen der §§ 13 ff BNatSchG)

Für **Eingriffe außerhalb der Flächenkulisse der natürlichen Infrastruktur** findet eine vereinfachte Eingriffsprüfung statt. Dabei wird geprüft, ob der Eingriff Auswirkungen auf Gebiete der natürlichen Infrastruktur haben kann.

- Eingriffe, die keine Auswirkung auf die Flächenkulisse der natürlichen Infrastruktur haben, sind wie im IZG vorgesehen, durch zweckgebundene Ersatzgeldzahlungen zu kompensieren. Handelt es sich nicht um ein durch das IZG oder Europarecht (Ausbau erneuerbarer Energien) privilegiertes Vorhaben, gilt weiterhin der Vorrang der Realkompensation. Um den flächenmäßigen Ausgleich für die Vorhabenträger möglichst reibungslos zu gestalten und Planungsverfahren zu beschleunigen, sind die Flächenagenturen auf Landesebene zu stärken und alle Möglichkeiten der Standardisierung und Digitalisierung von Verfahren zu nutzen.
- *Beispiel: Ein öffentliches Wasserwerk oder ein privates Unternehmen plant eine Anlage zur Wasserförderung in der Nähe eines Moores, das Bestandteil der Flächenkulisse natürliche Infrastruktur ist.*
- Ergibt die Prüfung, dass eine Beeinträchtigung nicht ausgeschlossen werden kann, sind durch die zuständige Behörde soweit möglich Auflagen/Minderungsmaßnahmen zu verhängen, um die Beeinträchtigung so gering wie möglich zu halten, außerdem ist für die nicht minderungsfähige Beeinträchtigung flächenmäßiger Ausgleich zu leisten.
- Wird die Gesamtfläche städtischer Grünflächen innerhalb des Stadtgebietes durch den Eingriff verringert, so ist entweder flächenmäßiger Ausgleich zu leisten oder bei privilegierten Vorhaben (s.o.) die Ersatzgeldzahlung zweckgebunden für den Erwerb und die Herstellung einer geeigneten Ersatzfläche im Stadtgebiet zu verwenden und muss nach ihrer Höhe dafür ausreichend sein.
- Eine Versagung der Genehmigung soll nur in Ausnahmefällen möglich sein, wenn ein erheblicher, großflächiger und langfristiger Schaden an einem Gebiet der natürlichen Infrastruktur droht, der nicht durch entsprechende Auflagen/Minderungsmaßnahmen kompensierbar ist (z.B. Entnahme so großer Wassermengen, dass absehbar das ganze Moor trockenfällt).
- Artenschutzrechtliche Regelungen bleiben hiervon unberührt und sind weiterhin zu berücksichtigen (europarechtliche Vorgaben sind einzuhalten).

Für **Eingriffe innerhalb der Flächenkulisse der natürlichen Infrastruktur** findet eine reguläre Eingriffsprüfung statt, dabei gilt:

- Eingriffe, die mit einer erheblichen zusätzlichen Flächeninanspruchnahme einhergehen, sind grundsätzlich unzulässig.

- Eingriffe, die mit einer erheblichen zusätzlichen Flächeninanspruchnahme einhergehen und unmittelbar der Daseinsvorsorge oder der öffentlichen Sicherheit dienen, können zugelassen werden, wenn
 - es keine zumutbare Alternative gibt und
 - sie spätestens zu Beginn des Eingriffs durch Flächen von gleichem ökologischem Potenzial kompensiert werden, die sinnvoller Bestandteil der Flächenkulisse der natürlichen Infrastruktur werden können, wobei ein Faktor 1,3 anzusetzen¹⁶ ist (30 % „Überkompensation“, bezogen auf die Fläche)¹⁷; dabei ist vorrangig auf BVVG-Flächen und andere Flächen in Bundeseigentum zurückzugreifen, hilfsweise auf Flächen in Landeseigentum; und
 - spätestens mit Beginn des Eingriffs Maßnahmen durchgeführt werden, die die Beeinträchtigung angrenzender Flächen sowie der in dem Gebiet vorkommenden geschützten Arten minimieren.
- Eingriffe ohne zusätzliche Flächeninanspruchnahme oder mit geringfügiger Flächeninanspruchnahme sind zulässig und durch zweckgebundene Ersatzgeldzahlungen zugunsten des Erhalts und der Verbesserung der Flächen der natürlichen Infrastruktur zu kompensieren.
- *Beispiel: An einer Landstraße, die durch ein FFH-Gebiet führt, können Unterhaltungsmaßnahmen oder der Ersatzneubau einer Brücke durchgeführt werden, in diesem Fall ist eine zweckgebundene Ersatzgeldzahlung zu leisten. Der Ausbau der Straße um weitere Fahrspuren ist jedoch nicht zulässig, weil dadurch zusätzliche Flächen auf Kosten der natürlichen Infrastruktur beansprucht würden.*
- Zulässig innerhalb der Flächenkulisse bleiben außerdem Pflege-, Erhaltungs-, Renaturierungs- und sonstige Schutzmaßnahmen, sowie die mit den Erhaltungs- und Bewirtschaftungszielen des jeweiligen Teilgebiets vereinbare Landnutzung, die ausdrücklich **nicht als Eingriff gelten** und somit auch nicht kompensiert werden müssen. Das erleichtert Verfahren erheblich.
- Bund und Länder einigen sich über einen **einheitlichen Rahmen zu Bewertungskriterien, Bemessung und sachgemäßer Verwendung der Ersatzgeldzahlungen**. Dafür wird auf bereits vorhandene Maßgaben zurückgegriffen (Bundeskompensationsverordnung, Kompensationsverordnungen der Länder, Ersatzgeldzahlungen für Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds). Ziel ist, bundesweit Vergleichbarkeit herzustellen, aber weiterhin regionale Gegebenheiten zu berücksichtigen und bereits vorhandene, gut funktionierende Strukturen nutzen zu können. Um zu vermeiden dass Unstimmigkeiten zwischen den Ländern die Umsetzung blockieren, wird eine Klausel aufgenommen, wonach 5 Jahre lang bei Unklarheiten über das Bewertungsverfahren nach Landesrecht die BKompV anzuwenden ist.
- Um eine der Erhaltung und Verbesserung der natürlichen Infrastruktur förderliche Landnutzung für die Flächeneigentümer und Flächennutzer zu fördern, sollen insbesondere produktionsintegrierte Maßnahmen gefördert werden. Die Übernahme

¹⁶ Diese Regelung zur Überkompensation soll die kumulativen flächenmäßigen Effekte von Eingriffen mit geringfügiger Flächeninanspruchnahme kompensieren, damit die Gebietskulisse der grünen Infrastruktur nicht über einen längeren Zeitraum betrachtet schrumpft.

¹⁷ Diese Ersatzflächen werden zur Verordnungsänderung angemeldet.

von privaten Flächen durch die öffentliche Hand und der Entzug aus der land- oder forstwirtschaftlichen Produktion ist kein allgemeines Ziel.

- Die Länder legen eigenverantwortlich fest, **an welche Stellen die Ersatzgeldzahlungen zu leisten sind**. Dabei kann auf vorhandene Regelungen und best practices zurückgegriffen werden.
- Im BNatSchG wird festgelegt,
 - a) dass Ersatzgeldzahlungen nicht dem allgemeinen Haushalt des zuständigen Bundes- oder Landesministeriums zufließen oder mit anderen für Naturschutz vorgesehenen Mitteln verrechnet werden dürfen,
 - b) wie mit Ersatzgeldzahlungen umzugehen ist, die für Eingriffe fällig werden, die Flächen in Bundeseigentum betreffen.

4.3 Ausschreibungen für naturschutzförderliche Projekte innerhalb der Flächenkulisse natürliche Infrastruktur und Regelungen zur Bewirtschaftung

- Aufnahme einer Vorschrift im BNatSchG, die den Bund und die Länder dazu verpflichtet, geeignete Regelungen zu treffen, um **langfristige Pacht- und Bewirtschaftungsverträge** mit Flächeneigentümern und Flächennutzern zu ermöglichen. Diese haben das Ziel einer verifizierbaren Verbesserung des Naturzustands. Damit geht das BNatSchG einen Schritt weg von der Kompensation und hin zur Verbesserung mit Erfolgskontrolle.
- Aufnahme einer Vorschrift im BNatSchG, die einen bundesweit einheitlichen Rahmen für die Durchführung von zwei Verfahren zur Umsetzung von naturschutzförderlichen Projekten innerhalb der Flächenkulisse der natürlichen Infrastruktur ermöglichen:

1. **Ausschreibungsverfahren analog zu Ausschreibungen für EE- und KWH-Anlagen:** Die Länder und der Bund, soweit zutreffend, müssen in regelmäßigen Abständen Ausschreibungsverfahren für größere Vorhaben zur Verbesserung und/oder Bewirtschaftung der in ihrem Verantwortungsbereich liegenden Teilflächen der natürlichen Infrastruktur durchführen. An diesen Ausschreibungen können sich öffentliche (z.B. Behörden, Stiftungen des öR) und private Akteure (Landschaftspflegeverbände, Naturschutzverbände, private Stiftungen, Unternehmen, Wasserverbände) beteiligen.

Beispiel: Bundesland A plant, Moore innerhalb der Flächenkulisse der natürlichen Infrastruktur wiederzuvernässen und legt dafür Gebotstermine und Ausschreibungsvolumen fest.

2. **Antragsverfahren, in dem private Akteure die Genehmigung für die Durchführung eines naturschutzförderlichen Projekts auf Teilflächen der natürlichen Infrastruktur,** verbunden mit der Bereitstellung von Mitteln in angemessener Höhe (Mittel aus Ersatzgeldzahlungen + ggf. weitere), sowie – sofern erforderlich – der Verhängung von Bewirtschaftungsaufgaben gegen Dritte bis hin zur Enteignung, sofern diese für den Erfolg des Projekts erforderlich ist, beantragen können. Die zuständige Behörde prüft die Sinnhaftigkeit des Projekts im Hinblick auf die Erhaltungs- und

Bewirtschaftungszeile des jeweiligen Gebietes, die Eignung des Projektträgers, die Mittelverfügbarkeit und das Nichtvorliegen entgegenstehender öffentlicher Interessen. Sind diese Voraussetzungen gegeben, besteht ein Anspruch auf Erteilung der Genehmigung.

Beispiel: Stiftung B hat Flächen in einem FFH-Gebiet, das Teil der Flächenkulisse natürliche Infrastruktur, ist erworben. Sie entwirft ein Projekt zur naturschutzfachlichen Wiederherstellung und Erhaltung des Lebensraumtyps Magere Flachland-Mähwiesen auf diesen Flächen. Für die Umsetzung dieses Projekts benötigt sie zusätzliche Mittel, außerdem ist es erforderlich, dass gegen die Eigentümer bzw. Nutzer angrenzender Flächen bestimmte Nutzungseinschränkungen (z.B. Verminderung des Düngemiteleinsatzes) verhängt werden, damit das Projekt Aussicht auf Erfolg hat. Sie reicht dafür einen Antrag auf Genehmigung bei der zuständigen Behörde ein.

Aufnahme einer Experimentier-Vorschrift (5 Jahre), die es nicht ausschließt, dass Ersatzgelder auch dafür eingesetzt werden, Projekte zu unterstützen, die zeitgleich einer langfristigen Verbesserung von Ökosystemdienstleistungen und der Speicherung von CO₂ dienen. Das könnte dem Markt für echte Nature Credits oder Nature Assets in Deutschland auf die Beine helfen bevor die Rahmenbedingungen in der EU beschlossen sind.

5 AKTEURE

Siehe bereits oben. Vorhabenträger für (physische) Projekte in der Gebietskulisse wären sofort und auch ohne weitere Planung nach Landesrecht zuständige oder beauftragte Behörden und Agenturen des Privatrechts sowie Verbände nach dem WVG, es sei denn die Länder entscheiden anders.

Es gibt auf Landesebene bereits Strukturen, die sich bewährt haben und ausbaufähig sind. Zu nennen ist hier insbesondere die Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen im Sinne von § 16 BNatSchG und damit verbunden die Einrichtung von Ökokonten mit handelbaren Ökopunkten/-Flächen und von Flächenagenturen, die mit der Akquise und Verwaltung von Flächen beauftragt sind. Auch die Zahlung von Ersatzgeldzahlungen an designierte Stellen wie beispielsweise Naturschutzstiftungen, die diese dann nutzen, um entweder selbst Maßnahmen durchzuführen oder Dritte damit zu beauftragen, ist sinnvoll und kann auf Landesebene weiter entwickelt werden. Dadurch kann eine sachkundige Verwendung der Gelder gewährleistet und vermieden werden, dass diese dem allgemeinen Haushalt eines Umweltministeriums oder Landesamt für Umwelt zufließt und möglicherweise mit anderen Haushaltsmitteln für den Naturschutz verrechnet werden.

- Im BNatSchG wird festgeschrieben, dass die Länder und der Bund, soweit anwendbar, geeignete Regelungen treffen, um
 - festzulegen, welche Stellen für die Annahme und Verwaltung von Ersatzgeldzahlungen, die Aufstellung rechtsverbindlicher Bewirtschaftungs- und Entwicklungspläne, sowie die Durchführung von Ausschreibungs- und Genehmigungsverfahren für naturschutzförderliche Projekte innerhalb der Flächenkulisse der natürlichen Infrastruktur zuständig sind,
 - die Übertragung von Aufgaben und Befugnissen an (private) Dritte (z.B. Flächenagenturen, Landschaftspflegeverbände, Wasser- und Bodenverbände) zu regeln,

- die Einwerbung und Verwendung privater Mittel zusätzlich zu ermöglichen, z.B. durch (freiwillige) CO₂-Kompensation, oder für sog. Nature Credits
- den Erwerb, Tausch und Handel mit Flächen, nach Möglichkeit auch länderübergreifend, zu ermöglichen/erleichtern,
- die Durchführung länderübergreifender Projekte zum Erhalt und zur Wiederherstellung der natürlichen Infrastruktur zu erleichtern,
- die Durchführung von Naturschutzprojekten durch private Träger zu erleichtern,
- faire und langfristige Bewirtschaftungsverträge mit Landeigentümern und Landnutzern möglichst unkompliziert abschließen zu können.



Impressum

© GLI, Februar 2026

Herausgeber:

Green Legal Impact Germany e.V.
Oberlandstraße 26-35 | D-12099 Berlin
Tel. +49 30 235 97 79-60
post@greenlegal.eu | www.greenlegal.eu

Vorstand | Executive Board

Dr. Immo Graf | Marcel Keiffenheim | Tobias Ott | Lia Polotzek | Dr. Roda Verheyen
Umsatzsteuer-ID: DE356148457

GLS Bank, Bochum
IBAN: DE16 4306 0967 1062 0836 00
BIC: GENODEM1GLS

V.i.S.d.P.: Henrike Lindemann

Green Legal Impact Germany e.V. (GLI) ist ein gemeinnütziger Verein. Er ist eingetragen beim Amtsgericht Charlottenburg, VR 38354 B.

Autorinnen:

Dr. Franziska Johanna Albrecht
Dr. Roda Verheyen

Haftungsausschluss:

Die in diesem Positionspapier enthaltenen Angaben und Informationen sind nach bestem Wissen erhoben, geprüft und zusammengestellt. Eine Haftung für unvollständige oder unrichtige Angaben, Informationen und Empfehlungen ist ausgeschlossen, sofern diese nicht grob fahrlässig oder vorsätzlich verbreitet wurden.

Interessensvertretung:

GLI ist als Interessenvertreter im Lobbyregister des Deutschen Bundestages unter der Registernummer [R003270](#) eingetragen und betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.